

РЕШЕНИЕ № 9

София, 28 юли 2016 г.
конституционно дело № 8/2016 г.
съдия-докладчик Кети Маркова

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова - Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 28 юли 2016 г. конституционно дело № 8/2016 г., докладвано от съдия Кети Маркова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано по искане на президента на Република България, на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд е сезиран да установи противоконституционност на Решение за произвеждане на национален референдум (наричано по-надолу за краткост Решението), прието от 43- то Народно събрание на 12. 05. 2016г., (обн. ДВ, бр. 37 от 2016г.), в частта по точки 2, 4 и 6, с която са приети въпросите, както следва:

-по т. 2: „Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?“;

-по т. 4: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при провеждане на изборите и референдумите?“;

-по т. 6: „Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна изборителна система с абсолютно мнозинство в два тура?“.

В искането си президентът е изложил съображения, че в оспорените си части Решението на Народното събрание за произвеждане на национален референдум противоречи на чл. 1, ал. 1, чл. 4, ал.1, чл. 8, чл. 11, ал. 1, чл. 63, чл. 105, ал. 1 и 2, чл. 116, ал. 1 и чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Относно т. 2 на приетото Решение вносителят е изтъкнал, че броят на народните представители / 240/ е част от конституционния статус на Народното събрание, така, както той е установен с основния закон. Следователно, неговата промяна може да бъде постигната само по пътя на приемане на нов основен закон или промяна на действащия. И в двата случая, съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията, при съобразяване и със задължителната тълкувателна практика на Конституционния съд и доколкото промяната на броя на народните представители по същество представлява промяна във формата на държавно управление, компетентността принадлежи на Велико Народно събрание, а не на обикновено.

Допълнителни аргументи, че Решението, в частта си по т. 2, противоречи на Конституцията, вносителят е намерил и в засягането на представителния характер на парламента, и то в негативен аспект. Посочил е, че намаляването на броя на народните представители на 120 противоречи на принципа на политическия плурализъм, води и до стесняване на парламентарното представителство на гражданите.

В този смисъл, и тъй като решаването на формулирания и приет с т. 2 на Решението въпрос е от компетентността на Велико Народно събрание, според президента той не може да бъде предмет на национален референдум. Налице е противоречие с чл. 1, ал. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 11, ал. 1, чл. 63 и чл. 158, т. 3 (в хипотезата промени във формата на държавно управление) от Конституцията.

Искането за обявяване на противоконституционност на Решението в частта му по т. 4 е мотивирано със съображения, че по същия въпрос, предмет на приетото предложение на инициативния комитет, вече е произведен национален референдум-на 25. 10. 2015г., с обявени от Централната избирателна комисия (ЦИК) резултати. На основание чл. 23, ал. 3 и чл. 52 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) Народното събрание е приело Решение, с което е подкрепило възможността да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждането на избори и референдуми и при определени законови гаранции. Приет е § 145 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ПЗР ЗИДИК), с който е създадена правна уредба на бъдещото дистанционно електронно гласуване. По този начин вотът на гражданите е зачетен от легитимния законодателен орган, поради което и повторното произвеждане на референдум по същия въпрос е в колизия с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Точка 6 на Решението е оспорена като противоречаща на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 105, ал. 1 и 2 и чл. 116 от Конституцията. Поддържа се, че възможността директорите на областните дирекции на МВР и началниците на районните управления в областните дирекции на МВР да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура противоречи на принципа на разделение на властите, тъй като селекцията на кадрите във визираните структури е изцяло в правомощията на

изпълнителната власт. Очертани са ролята и мястото на последната в системата на разделените власти, с акцент върху дейността и функциите на Министерството на вътрешните работи и ясна диференциация между статуса и правомощията на политическите лица и полицейските служители. Изложени са подробни съображения за конституционното изискване за политическа неутралност на държавния служител /чл. 116 от Конституцията/, което не би могло да бъде изпълнено при условията на провеждане на преки избори, с присъщата им предизборна агитация и пропаганда в полза на конкретен кандидат, ангажиране на политически сили и т.н.

С определение от 7. 06. 2016г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество. Като заинтересувани институции в производството по делото са конституирани: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на външните работи, министъра на правосъдието, министъра на регионалното развитие и благоустройството, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана, Централната изборителна комисия и Висшия адвокатски съвет.

Отправена е покана до: Инициативен комитет с председател Станислав Трифонов, сдружение „Болкан Асист“, сдружение „Институт за развитие на публичната среда“, Инициативен комитет „Гласувай без граници“, представляван от Мануела Малеева- Франиер, „Асоциация „Прозрачност без граници“, Федерация на независимите студентски дружества, сдружение „Гражданска инициатива за свободни и демократични избори“, сдружение „Българско сдружение за честни избори и граждански права- Национална асоциация“, „Национална младежка мрежа“, сдружение „Институт за социална интеграция“, Български хелзинкски комитет, Съюз на юристите в България, Асоциация за европейска интеграция и права на човека, Институт за модерна политика и

Фондация „Български адвокати за правата на човека“ да предложат писмено становище по делото.

Отправена е покана до: проф. д-р Евгени Танчев, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Пламен Киров и проф. д-р Георги Близнашки- изтъкнати специалисти в областта на конституционното право да дадат писмено правно мнение по предмета на делото.

От постъпилите по делото писмени становища на заинтересуваните институции, мотивирана позиция за цялостната основателност на искането на президента и неговото уважаване са изразили министърът на външните работи, министърът на правосъдието и Висшият адвокатски съвет. Като са подкрепили съображенията в искането, са аргументирали позиция, че оспорените части на Решението нарушават Конституцията, тъй като приетите с него въпроси са от компетентността на Велико Народно събрание и следователно не могат да бъдат предмет на национален референдум (т. 2 и 6), докато въпросът, формулиран по т. 4 е напълно идентичен с вече поставения на предходния референдум- от 25.10.2015г.

Изложени са подробни съображения, че решаването на въпросите, предложени като предмет на референдума и приети по т. 2 и 6 се отнасят до конституционни изменения, свързани с промени във формата на държавно управление и пряко отнасящи се до конституционния статус на институциите на законодателната и изпълнителната власт.

Министърът на вътрешните работи е депозирал становище по същество само в частта на искането, отнасяща се до т. 6 от Решението- по въпроса за възможността директорите на областните дирекции и началниците на районните управления в областните дирекции на МВР да се избират с мажоритарна изборителна система с абсолютно мнозинство в два тура. Изразената позиция е, че искането е основателно, тъй като МВР е администрация, представляваща част от изпълнителната власт. Промяната

на правния статус на част от неговия професионален състав и неминуемата му политизация, предвид провеждането на изборните процедури, е в нарушение на конституционния принцип за разделение на властите, водещо и до нарушаване на стабилитета на държавната служба.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството е изразил позиция, че неговата компетентност е ограничена до дейността на ГД „ГРАО“ към министерството, свързана с извършването на служебна проверка на подписката и списъците и обезпечаване на дейностите по подготовката и произвеждането на национален референдум, поради което не взема становище по съществуващия конституционен спор.

Омбудсманът на Република България е депозирал писмено становище, че Решението в оспорените си части е в съответствие с Конституцията, тъй като въпросите, предмет на предложението за национален референдум са конституционно допустими. Според омбудсмана те не засягат ценностното ядро на Основния закон - правата на човека, демократичния характер на политическата система, принципите на правовата държава, народния суверенитет и разделиението на властите. Дори и въпросите, изискващи конституционни промени, които могат да бъдат направени само от Велико Народно събрание, а не по силата на резултата от референдума, не могат да бъдат третираны като противоконституционни, защото тяхното значение ще бъде необвързващо, само от консултативен характер.

Останалите конституирани заинтересувани институции не са представили писмени становища в предоставения им срок.

От поканените да предложат писмено становище заинтересувани от предмета на делото неправителствени, съсловни, синдикални и други организации, по смисъла на чл. 20а, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), мотивирана позиция за

неоснователност на искането на президента са изразили: Инициативен комитет с председател Станислав Трифонов, сдружение „Болкан Асист“, „Федерация на независимите студентски дружества“ и фондация „Български адвокати за правата на човека“. Според тях в нито една своя част оспореното Решение не противоречи на Конституцията. Обобщено, макар и с различни акценти и нюанси, те считат, че правото на гражданите да вземат решение на референдум е конституционно гарантирано, включително по въпроси за промяна на Конституцията. То не може да бъде ограничавано, защото мястото на народа в качеството му на суверен предопределя и правото му да решава въпросите по чл. 158 от Конституцията или чрез Велико Народно събрание, или чрез национален референдум.

Сдружение „Институт за социална интеграция“ и сдружение „Национална младежка мрежа“ са подкрепили изцяло съображенията, изложени в искането на президента. Считат, че в оспорените си части Решението противоречи на множество конституционни норми, включително на принципа за върховенство на Конституцията.

Съюзът на юристите в България и Институтът за модерна политика са изразили становище, че искането на президента е основателно в частта относно т. 2 на Решението, което намират за противоречащо на Конституцията, и неоснователно в останалата му част. Компетентността на Велико Народно събрание за конкретната конституционна промяна изключва възможността въпросът да бъде решен на референдум, докато по т. 4 и 6 такива конституционни пречки няма. Проведеният през 2015 г. национален референдум по въпроса за електронното гласуване не е произвел правновалидния резултат, а в Конституцията липсва забрана за повторно решаване на вече поставян на допитване въпрос. Прекият избор на директори на полицейски управления е въпрос на уреждане със закон и не налага конституционни промени.

Сдружение „Институт за развитие на публичната среда“ и Инициативен комитет „Гласувай без граници“ са взели становище само по т. 4 на оспореното от президента Решение, което приемат за противоречащо на Конституцията. Като се позовават на резултатите от проведения през 2015 г. национален референдум и правните ефекти от него, те са изразили позиция, че провеждането на нов референдум по същия въпрос няколко месеца по-късно, е в противоречие с принципите на правовата държава, компроментира идеята за пряката демокрация и дискредитира конституционния принцип на народния суверенитет.

Останалите организации, поканени да предложат писмени становища по делото, не са депозирали писмени становища по искането в предоставения им срок.

От поканените специалисти по конституционно право писмено правно мнение по предмета на делото са предоставили проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Снежана Начева и проф. д-р Пламен Киров.

Според проф. Пенев Конституционният съд не може да контролира законосъобразността на оспореното Решение на Народното събрание, а само неговата конституционност, т.е. неговата проверка може да бъде ограничена до това дали е валидно взето. Алтернативно приема, че макар пороците на оспорения акт да се отнасят до неговата законосъобразност, като цяло се нарушава конституционният принцип на правовата държава. Разгледано в този аспект, заключението на проф. Пенев е, че и в трите си оспорени пункта, Решението противоречи на Конституцията, но въпреки това съдът следва да се въздържа от установяването на практика, разширяваща контролните му правомощия.

В своето правно мнение проф. д-р Снежана Начева е развила и аргументирала тезата, че искането на президента е основателно. Намира, че оспореното Решение, в частта по т. 2 и 6 противоречи на

Конституцията, тъй като решаването на поставените като предмет на национален референдум въпроси, е от компетентността на Велико Народно събрание, съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията, а не на обикновено, а т. 4 се отнася за въпрос, който вече е бил поставян на проведен национален референдум. Тя излага съображения за значимостта на политическото представителство, формирането на кворум, мнозинствата, с които се приемат различните актове на парламента, съобразно спецификата на парламентарното управление, за мястото и функциите на изпълнителната власт в системата на държавната власт при установения конституционен модел.

Проф. д-р Пламен Киров е аргументирал позицията си, че Решението, в оспорените си точки 2, 4 и 6 противоречи на чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 2, ал.1, предл. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 84, чл. 105, ал. 1 и 2 и чл. 116, ал. 1 от Конституцията. Позовавайки се на практиката на конституционната юрисдикция, той е изтъкнал, че въпросът за числеността на парламента, приет с т. 2 на Решението, не е технически, а такъв, който засяга същността на политическото представителство, и е в контекста на конкретния модел на разделение на властите, възприет от конституционния законодател. Това го определя като въпрос на конституционна ревизия, възложена в изключителната компетентност на Велико Народно събрание, какъвто е правният проблем, очертан и по т. 6 на Решението- за прекия избор на директорите и началниците на управления в МВР. По т. 4 излага разбирането си, че с оглед предходния произведен референдум предлагания въпрос е лишен от предмет, а гласуването отново по него - безсмислено.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, с което е сезиран, изложените подкрепящи ги съображения, представените по делото становища и релевантната правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на проверка за конституционност по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията е акт на Народното събрание - част от Решение за произвеждане на национален референдум, прието въз основа на направено до него предложение от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права с формулирани 6 отделни въпроса.

Референдумите и гражданските инициативи са утвърдени като съществено допълнение и опора на представителната демокрация в много съвременни демократични държави. Разглеждан като средство за пряко участие на гражданите в процеса на осъществяването и контрола на държавната власт, едновременно с това, референдумът е и критикуван за възможна манипулация при прякото взимане на решения от гражданите, а в някои случаи - и за нарушаване на правата и свободите им. Независимо от критиките, възможността за инициатива от гражданите за произвеждане на референдум трябва да бъде правно осигурена. Конституцията на Република България отразява тази тенденция в съвременните конституционни демокрации и изрично предвижда, че народът осъществява пряко и представително, произтичащата от него държавна власт (чл. 1, ал. 2 от Конституцията). По този начин конституционният законодател установява като равнопоставени основните способи, чрез които суверенът властва.

За да направи преценка за съответствие с Конституцията на съдържащите се в Решението на Народното събрание оспорени предложения, Конституционният съд е необходимо да очертае кръга въпроси, които могат да бъдат предмет на национален референдум според действащата Конституция. Това е тясно свързано с възприетото в съвременния конституционализъм разбиране за разграничаването на учредителна и учредена власт, намерило израз в Глава девета от Конституцията. По своето естество част от оспорените точки в Решението непосредствено засягат упражняването на учредителната власт. Съдът

намира за необходимо да посочи основните положения по този въпрос, които са негова изходна позиция.

Конституцията на Република България от 1991г. изрично предвижда възможността народът да осъществява произтичащата от него държавна власт, включително и чрез национален референдум (чл.10 във връзка с чл. 1, ал. 2 от Конституцията). Доколкото чл. 42, ал. 2 от Конституцията препраща към законодателна уредба единствено на организацията и реда за произвеждане на избори и референдуми, следва че условията се съдържат в самата Конституция като върховен закон, разпоредбите на който се прилагат непосредствено.

Конституцията в чл. 1, ал. 2 установява суверенитета на народа като основополагащ принцип на конституционния ред. Той е елемент от ядрото на основния закон - Конституцията, в която е изразен ценностния консенсус за организация и функциониране на обществото и държавата. Народният суверенитет не действа извън и независимо от останалите основни начала, а формира заедно с тях единен комплекс. Взаимодействието на народния суверенитет, разделението на властите и правовата държава е в основата на едно демократично управление, ограничено на основата на съгласието на управляваните като носител на суверенитета. Гаранция за провеждането на принципа на народен суверенитет и преграда срещу абсолютната власт в конституционните системи, е принципът на разделение на властите. С развитието на конституционализма, основните закони се утвърждават като върховното за обществото и държавата право, което обвързва всички и така поставя прегради пред самата учредителна власт да се превърне в абсолютна. Конституционализмът е несъвместим с разбирането, че суверенът стои извън правото, което сам създава. Народът, като носител на суверенитета, едновременно поставя ограничения на публичните власти (учредените власти) и доброволно се поставя под действието на основния закон.

Утвърждаването в конституционната практика на разграничаването на учредителната власт от учредените власти гарантира демократичното управление. Включването на суверена непосредствено при осъществяването на функциите на учредените власти е възможно в законодателната власт. Динамиката на обществените отношения налага законодателната власт, като власт възложена, да бъде в състояние също да откликва адекватно без обаче да засяга фундамента на основополагащото политическо решение.

Конституцията на Република България от 1991 г. също предвижда възможност промени в нея да могат да бъдат направени и от обикновено Народно събрание при условията, реда и спазване на процедурите уредени в Глава девета от основния закон. Възможността за легално и съзидателно проявление на преобразуващата сила на народния суверенитет – учредителната власт, се свързва с концепцията за нейното рационализиране. Според нея, в зависимост от природата и обхвата на промените в основополагащото политическо решение, се провежда разграничаване между оригинерна и производна учредителна власт.

Носител на производната учредителна власт е представителното учреждение. Народът винаги запазва върховната власт за себе си и се включва пряко в нейната реализация, в съответствие с правилата, установени от самия него в Конституцията, което гарантира съхраняването на самата учредителна власт. Действащата Конституция прокламира изрично принципите на народен суверенитет, разделение на властите и правова държава и ги провежда последователно в уредбата на организацията и функционирането на принадлежащата на суверена държавна власт. Конституцията съдържа специална глава, посветена изключително на правния статус на учредителната власт. Според българския модел, учредителната власт е възложена на специално избирана институция, натоварена изключително с упражняването на

оригинерната учредителна власт - Велико народно събрание (ВНС), докато производната учредителна власт е възложена на Народното събрание. ВНС се поставя в действие, според създадения механизъм в Глава девета, само когато се предприемат промени в действащата Конституция, в обхвата на чл. 158. Самата оригинерна учредителна власт е ограничена чрез установените в Конституцията правомощия на ВНС, както и чрез предписаната организация и ред, при които то действа. В този модел властта на суверена се осъществява от ВНС, но ВНС получава мандат да извърши конституционни промени от суверена с акта на избора (чрез избирателния корпус), при значително по-широко политическо представителство от това в Народното събрание. Приложимата форма на пряка демокрация, според конституционния законодател, е изборът. Тъй като това е избор, специално насрочван за конституирането на ВНС, чрез него се препотвърждава волята на суверена във всеки отделен случай за конкретно предприеманите промени в основния закон. Конституцията изрично предвижда изборите като единствена форма на пряко включване на суверена в механизма на осъществяване на оригинерната учредителна власт.

Съгласно чл.153 от Конституцията, НС, като власт възложена от суверена, може също така да изменя и допълва разпоредби на Конституцията, които са извън запазените за ВНС в чл. 158 от Конституцията. Това е същото представително учреждение, което получава мандат от суверена да осъществява законотворческата функция. В пределите на предоставената му компетентност, Народното събрание може да приема само закони за изменение и допълнение на Конституцията, при условията и по реда, предписани от самата нея в Глава девета – т.е. по волята на суверена.

Принципът на народен суверенитет е един от основополагащите за самата конституция принципи и следователно всички нейни разпоредби са

формулирани в духа и разума и на този принцип. Непосредствен негов израз са както установените форми на упражняване на държавната власт от суверена, така и забраната за своенето на упражняването на народния суверенитет било от част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност (чл. 1, ал. 3 от Конституцията). Основните форми на пряко участие на суверена в осъществяването на държавната власт са също така предвидени в основния закон- чл.10, чл.42, чл.84, т.5 и чл.136 от Конституцията. Регламентацията е принципна и подробната уредба на реда и организацията на изборите и референдумите е възложена на парламента.

Непосредствено свързан с упражняването на учредителната власт е националният референдум. Решението за неговото произвеждане се взема само и единствено от Народното събрание, съгласно чл. 84, т. 5 от Конституцията. Правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 5, разпоредбите на чл. 10, чл. 42, ал. 2, както и разпоредбите в Глава девета от Конституцията формират единен комплекс от норми, които пораждаат правни последици във взаимовръзка една с друга. От тяхното действие следва, че Народното събрание може да взема решение за произвеждане на национален референдум единствено по въпроси от своята компетентност, включително и за промяна на Конституцията. Само тогава това би било в съответствие с Конституцията, за което Народното събрание трябва да следи.

Конституционният съд намира за необходимо да посочи, че дължи произнасяне само в рамката на искането, с което е сезиран - т. е. предмет на провеждания контрол за конституционност е част от Решение за произвеждане на национален референдум, само в границите на която то следва да бъде преценявано за съответствие с Конституцията. Настоящото дело не е по искане за тълкуване на Конституцията, което да позволява подход, различен от казуалното тълкуване. Обратното би превърнало

Конституционния съд в позитивен законодател, и то конституционен законодател, което е недопустимо. Точно този ефект би възникнал в случай, че съдът си позволи да излезе от рамката на необходимото в случая казуално тълкуване, преминавайки към друго, различно свое правомощие- за задължително тълкуване на Основния закон, при това без да е надлежно сезиран.

Следва да се внесе още едно уточнение. В част от постъпилите писмени становища се поддържа противоконституционност на всички или на част от въпросите, включени в предложението, предмет на референдума, съобразно оспорената част на Решението. От конституционноправна гледна точка и с оглед предмета на конкретния конституционен спор, не би могло да се говори за противоконституционни въпроси, тъй като такива по дефиниция не може да има. Противоречащ на Конституцията би могъл да бъде оспореният акт на парламента- изцяло или частично.

По искането за установяване на противоконституционност на т. 2 от Решение за провеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 12 май 2016г.

С т. 2 на Решението е формулиран въпросът „Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?”

Глава трета на Конституцията урежда конституционния статус на Народното събрание като представителна институция, както и този на народния представител. Разпоредбата на чл. 63 установява броя на народните представители на 240. Очевидно е, че с оспорената от президента т. 2 на Решението е формулиран въпрос, отнасящ се до промяна на чл. 63 от Конституцията. За да се прецени дали в тази си част Решението противоречи на Конституцията следва да се отговори на два

основни въпроса: 1) Дали предложеното изменение на основния закон е от компетентност на ВНС или обикновено Народно събрание?; 2) Ако предложението, предмет на референдума е в правомощията на ВНС, конституционносъобразно ли е то да бъде поставяно за решаване по правилата и със средствата на пряката демокрация - чрез национален референдум.

Член 1, ал. 1 от Конституцията определя България като република с парламентарно управление, а според чл. 62 Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол. Това означава, че Народното събрание е висшият държавен орган, в чиято компетентност Конституцията е възложила осъществяването на най-важните държавни функции. За тяхното осъществяване му е предоставил широка компетентност, очертана в различни конституционни разпоредби, една от които е тази за приемане на решение за произвеждане на национален референдум - чл. 84, т. 5. Отнесен към настоящия конституционен спор, правният проблем се заключава в предметната компетентност на органа, който може да приеме предложената промяна в разпоредбата на чл. 63 от Конституцията.

Конституционният съд намира за необходимо изрично да подчертае, че въпросът е решен изцяло на конституционно ниво, а специалният закон само доразвива основните конституционни положения (чл. 9, ал. 1 и 2 ЗПУГДВМС).

Конституционният съд приема, че компетентният в случая орган е само и единствено Велико Народно събрание. Този извод следва от съвкупния анализ на нормите на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията, тъй като се отнася до промени, засягащи формата на държавно управление. Такава промяна ще представлява намаляването на броя на народните представители от 240 на 120. Това е така, защото тя съществено засяга организацията и структурирането на Народното събрание, както и неговата

дейност. Не е случайно, че Седмото Велико Народно събрание, водено от стремежа си за създаване на стабилна демократична, правова и социална държава е въвело такива правила, които да правят практически невъзможно променящи се парламентарни мнозинства да приемат промени в Конституцията, попадащи в предметния обхват на чл. 158. Затова по силата на Глава девета от Конституцията тези най-съществени конституционни реформи са възложени единствено на Велико Народно събрание. В този смисъл е и Тълкувателно решение № 3/2003г., по к. д. № 22/2002 г., според което промяната на конституционно установения брой на народните представители следва да се третира като промяна във формата на държавно управление. Възприетото с това решение задължително тълкуване на нормата на чл. 158, т. 3 от Конституцията е илюстрирано и с примера за броя на народните представители. Диспозитивът и мотивите не могат да бъдат разделяни, защото само в своята цялост и единство те формират задължителния за всички тълкувателен акт на Конституционния съд.

Въпросът за броя на народните представители и възможността за неговото намаляване от 240 на 120 има и друг аспект, относим към промяната на формата на държавно управление. Става дума за същността на политическото представителство, за баланса и търсената мяра в съотношението между броя на българските граждани и на народните представители в Народното събрание, между парламентарно представените политически сили, включително относно възможността малките партии да имат парламентарно представителство, както и за евентуалното отражение на този процес върху цялостния облик на представителната демокрация.

Както беше посочено, броят на народните представители е въпрос от изключителната компетентност на ВНС съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията и това съвсем не е случайно, защото притежава качеството

на същностна характеристика на политическото представителство в държава с парламентарно управление и отразява приетата от учредителната власт мяра в оценяваните съотношения. Освен фиксирания брой на народните представители - 240 за Народно събрание и 400 - за ВНС, установен в действащата Конституция, българската конституционна традиция познава и другия, алтернативен подход - на определяне на конкретен брой граждани, необходими за избора на един народен представител. Първият подход е използван при Търновската конституция и Конституцията от 1947 г., докато Конституцията от 1971 г и сега действащата Конституция определят броя на народните представители, от които се състои парламента.

Политическото представителство е дейност, целяща да направи вижданията, мненията и интересите на гражданите да присъстват в процеса на взимане на решения в публичната политика. Намаляването броя на народните представители у нас може да придобие смисъл не просто на количествена промяна в състава на представителното учреждение, а на преместване на акцента в разбирането за политическото представителство. Представителите не са просто делегати на избирателите, без възможност да формират собствена позиция по въпросите от политическия живот, нито от тях се очаква на първо място и да действат като експерти. Политическите проблеми, които трябва да се решават от народните представители не са въпрос само на познание, чрез което те се очаква да получат точен експертен отговор. Те са въпроси за това какво би трябвало да се направи, включват факти и ценности, цели и средства. Преценката на фактите и ценностното обвързване, целите и средствата взаимно се преплитат в политическия живот. Необходимостта от представителство възниква точно там, където хората не биха желали да предоставят въпросите да се решават основно от експерти.

На основание изложеното, и като отчита установената традиция относно нормата на представителство у нас, Съдът приема, че количествено намаляване състава на Народното събрание следва да се отнесе към изключителната компетентност на Великото Народно събрание, доколкото подобна промяна крие риск от преместване на акцента в естеството на политическо представителство в посока на превръщането му в експертно учреждение. Това би имало за последица не просто нарушаване на установената от Конституцията форма на държавно управление, а би могло да доведе до подкопаване основите на самото демократично представителство. Ето защо преценката е предоставена на едно значително по-широко народно представителство, което се гарантира чрез избора на Велико Народно събрание, защото само то може да препотвърди по един пряк начин волята на суверена за подобна промяна.

Намаляването на броя на народните представители на 120 е необходимо да бъде осмислено и в друг контекст- относно формирането на кворум и на парламентарните мнозинства при упражняване на различните конституционни правомощия на представителното учреждение- при приемане на закон, преодоляване на вето на президента, приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията, при гласуване на доверие или недоверие на Министерския съвет, при повдигане на обвинение на президента (импийчмънт) и т.н. Трудно би могла да бъде подкрепена позицията, че приемането на закон с гласовете само на 32-ма народни представители (Вж. чл. 81, ал. 1 и 2 от Конституцията) може да осигури изискуемата легитимност на приеманите от Народното събрание актове. Това обаче е една напълно възможна ситуация при нормотворчество от 120-членен парламент.

Правомощието на Народното събрание да приема решение за произвеждане на национален референдум е пряко обвързано с останалите му конституционно уредени правомощия. В този смисъл въпросите,

предмет на национален референдум, могат да бъдат само такива, чието решаване е от компетентност на Народното събрание. Този извод следва и от възможните правни последици, възникващи в резултат на дадения на референдума вот от гражданите. Правната уредба на националния референдум като форма на пряко участие на гражданите в управлението обхваща и тези последици.

Така, според чл. 9, ал. 6 ЗПУГДВМС решението, прието с национален референдум не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание, т.е. то произвежда непосредствено своето действие. Парламентарната институция се намесва само тогава, когато за изпълнение на решението е необходимо да се приеме съответен акт- закон, решение и т.н. Очевидно е, че след като поначало националният референдум е с решаващ характер, той не би могъл да изпълни своето предназначение и вотът на гражданите да бъде зачетен, като произведе предвидения правен ефект, ако въпросът (или въпросите), предмет на референдума, се окажат в компетенциите на друга институция, или дори на друга власт.

Липсват каквито и да било състоятелни правни аргументи, с които да бъде подкрепено произвеждането на национален референдум например по въпроса „Да бъде ли осъден X?“ или „Да бъде ли помилван У?“. Ясно е, че решаването на първия въпрос е изцяло в правомощията на съдебната власт (чл. 117 и сл. от Конституцията), а на втория- в тези на президента (чл. 98, т. 11 от Конституцията). В правовата държава и в условията на разделение на властите Народното събрание не би могло да реши въпрос от компетентност на която и да било друга власт.

Обратният подход означава да се произвеждат референдуми по всякакви въпроси, включително такива, за които изначално е известно, че няма да породят пряко правно действие, а това може да доведе до използване на пряката демокрация за цели, противни на самата нея. С вота на гражданите не може да се спекулира чрез формирането на правно

неоправдани очаквания и точно затова Конституцията е предвидила правомощието на Народното събрание да приема решението за произвеждане на национален референдум, възлагайки му дискрецията да прецени именно наличието или липсата на изискуемите предпоставки. Изискването за извършване на преценка за съответствие с материалния обхват на неговата компетентност е поредната конституционна мярка, която суверенът е възложил на представителната институция- функцията на филтър срещу всяка възможност пряката демокрация да бъде компрометирана.

Следвайки логиката за съчетаване на прякото и представителното осъществяване на суверенитета Конституцията и ЗПУГДВМС определят като своеобразен посредник в този процес Народното събрание, именно поради високата степен на неговата демократична легитимност, но и защото изразява и представлява най- непосредствено интересите на целия народ. На това основание от него се изисква да даде своята санкция, че субектът на инициативата за национален референдум е изпълнил произтичащите от Конституцията и закона изисквания. Важно е да се уточни, че инициативният комитет, макар и подкрепен от един значителен брой български граждани, не би могъл да се идентифицира със суверена, предвид забраната, установена в чл. 1, ал. 3 от Конституцията, според която никоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет. Обстоятелството, че въпросите, предмет на предложение за национален референдум, могат да бъдат формулирани от инициативен комитет и подкрепящи го с подписка граждани, които основателно се определят като „част от народа“, само по себе си изисква преценка на Народното събрание. Решението по чл. 84, т. 5 от Конституцията като акт на своеобразен предварителен контрол следва да осигурява гаранция, че гражданите ще вземат такова решение, което да може да бъде изпълнено от Народното събрание. Необходимостта това

решение да е съобразено с конституционните и законови изисквания произтича и от принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал.1 на Конституцията.

Съблюдаването на принципа на правовата държава изисква и от законодателния орган да спазва законите, които приема. По този начин, нарушавайки закона- чл. 9, ал. 1 и ал. 2, т. 1 ЗПУГДВМС, наред с останалите посочени по-горе конституционни норми, приемайки оспореното Решение, в частта му по т. 2, Народното събрание е нарушило и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Предвид изложеното дотук, Конституционният съд заключи, че предложението, предмет на референдума по т. 2 на Решението, поставя въпрос, чието решаване е от компетентността на ВНС, съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията. Следователно, Решението в тази си част е противоконституционно.

По искането за установяване на противоконституционност на т. 4 от Решение за провеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 12 май 2016г.

В тази си оспорена част с Решението е приет предложението от инициативния комитет за произвеждане на национален референдум въпрос: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при провеждане на изборите и референдумите?“. За да се произнесе по същество на искането в тази му част, Конституционният съд съобрази следните относими обстоятелства:

На 25 октомври 2015 г. е проведен национален референдум с въпрос „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при провеждане на изборите и референдумите?“. С Решение № 2855-НР от

30.10.2015г. ЦИК е обявила резултатите от гласуването, съобразно обобщените данни, според които броят на гражданите с изборителни права е 6 885 893, броят на гласувалите в националния референдум е 2 709 210 и е по-малък от броя на участвалите в последните избори за народни представители, който е 3 500 585. Броят на участвалите в гласуването в националния референдум е 2 709 210, което е 39,34% от гражданите с изборителни права. С отговор „ДА“ са гласували 1 883 411 граждани, което е 69,52% от участвалите в гласуването или повече от половината от броя на участвалите в националния референдум. С отговор „НЕ“ са гласували 704 182, което е 25,99 % от участвалите в гласуването в националния референдум.

Със същото решение ЦИК е приела, че е налице хипотезата на чл. 23, ал. 3 ЗПУГДВМС, според който, когато в гласуването са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание, но повече от 20 на сто от гражданите с изборителни права и ако с „ДА“ са гласували повече от половината от участвалите в референдума, предложението, предмет на референдума, се внася в Народното събрание и се разглежда по реда на чл. 52. Във връзка с това ЦИК е постановила решението да се изпрати на Народното събрание след влизането му в сила.

На 21.01.2016г., на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията във връзка с чл. 52 ЗПУГДВМС, Народното събрание е приело решение, с което: 1) Подкрепя възможността да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите и при разписани законови гаранции за тайната на вота, гражданския контрол върху изборния процес и сигурността на информационните системи. 2) В срок до 29.02.2016г. Комисията по правни въпроси да обсъди на първо гласуване всички постъпили и новопостъпили законопроекти, касаещи Изборния кодекс, включително законопроекти, предвиждащи въвеждането и на дистанционно гласуване по електронен път, както и да разгледа и

анализира всички възможности и процедури за дистанционно електронно гласуване в приложните системи на европейското законодателство. 3) До края на месец април 2016г. Комисията по правни въпроси да внесе доклад за второ гласуване на приетите на първо гласуване законопроекти, касаещи Изборния кодекс.

С приемането на § 145 ПЗР на ЗИДИК (ДВ, бр. 39/2016 г.) е създадена правна уредба, уреждаща възможност за бъдещото експериментално дистанционно електронно гласуване, след 1.01.2018г. при определени конкретни условия.

С оспореното Решение (т. 4) е прието произвеждането на национален референдум по същия въпрос.

Конституционната уредба на изборите и референдумите е пестелива-чл. 10, чл. 42, ал. 2, чл. 66 от Конституцията. За разлика от основните принципи и условията за произвеждане на национален референдум, които се съдържат в самите конституционни текстове, по отношение на организацията и реда за произвеждане на избори и референдуми, разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Конституцията съдържа изрично възлагане за законодателно уреждане. Това означава, че процедурните правила за инициирането и произвеждането на национален референдум, отчитането на резултатите от него и съдебния контрол, са предмет на уредба в ЗПУГДВМС именно по силата на споменатото вече конституционно възлагане. Правилата за произвеждане на избори, също са предмет на регулиране на ниво закон (Изборния кодекс). Когато проверява законността на изборите, съгласно чл. 66 от Конституцията, Конституционният съд прави това по реда, определен със закон, т.е. по правилата на ИК, но отново основано на визираното конституционно възлагане по чл. 42, ал. 2. Разликата в случая се заключава в това, че по ЗПУГДВМС съдебният контрол при оспорване на резултата от референдума е възложен на Върховния административен съд (чл. 6, ал. 2 и

чл. 24), докато контролните правомощия на Конституционния съд се ограничават до преценка за конституционност на Решението за произвеждане на национален референдум до определяне на датата на неговото произвеждане.

Наличието на изрично конституционно възлагане за законодателно уреждане на реда и организацията на избори и референдуми по чл. 42, ал. 2 от Конституцията налага извода, че Решението за произвеждане на национален референдум освен на закона, ще противоречи и на Конституцията, ако в качеството си на решаващ държавен орган Народното събрание наруши обвързващите го процедурни правила на ЗПУГДВМС. Конкретният случай е точно такъв, защото проблемът се свежда именно до допускането на въпрос, който веднъж вече е бил поставян на национален референдум.

Съгласно чл. 23, ал. 1 ЗПУГДВМС предложението, предмет на референдума е прието, ако са изпълнени две кумулативно дадени условия: 1) В гласуването да са участвали не по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание; и 2) Ако с „да“ са гласували повече от половината от участвалите в референдума избиратели. Следователно, неизпълнението на което и да е от двете условия прави предложението „неприето“. Данните, съдържащи се в цитираното решение на ЦИК за резултатите от проведения на 25.10.2015г. референдум сочат, че макар с отговор „да“ да са гласували повече от половината от броя на участвалите в националния референдум, техният брой е по-малък от този на участвалите в последните избори за народни представители, а това означава, че предложението, предмет на референдума, не е прието. Хипотезата на чл. 23, ал. 3 ЗПУГДВМС, възприета в решението на ЦИК представлява частен случай на „неприето“ предложение по смисъла на чл. 23, ал. 2 ЗПУГДВМС, което обаче има за последица невъзможност за инициране на нов референдум по същия въпрос по-рано от две години,

считано от датата на произвеждането на референдума. Именно това изискване не е съобразено при вземане на оспореното решение от Народното събрание. Въпросът, предмет на предложението за референдум, което веднъж вече не е било прието, е поставен отново за гласуване преди да е изтекъл изискуемият по чл. 23, ал. 2 ЗПУГДВМС срок, с което се нарушава чл. 42, ал. 2 от Конституцията във връзка с чл. 23, ал. 2 и 3 ЗПУГДВМС.

Въпреки, че изложените съображения са достатъчни за обявяване на противоконституционност на оспореното Решение в тази му част, следва да се посочи също, че то е в колизия и с принципа на правовата държава, прогласен с Преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. При тези обстоятелства и като се отчете факта, че Народното събрание е приело законодателно разрешение за дистанционно електронно гласуване, се налага изводът, че поставянето на същия въпрос, като предложение за предмет на нов референдум, нарушава принципите на правната сигурност и правната предвидимост, разглеждани като иманентно присъщи на правовата държава. Тук се налага да бъде припомнена позицията на Конституционния съд, изразена в Решение № 17/1997 г. по к. д. № 10/1997 г. и Решение № 1/2005г. по к. д. № 5/2002г., Решение № 10/2009 г. по к. д. № 12/ 2009 г., Решение № 1/2014 г. по к. д. № 22/2013 г., а именно, че решенията на Народното събрание освен с Конституцията, трябва да бъдат съобразени и с издаваните от него закони, защото правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват.

По искането за установяване на противоконституционност на т. 6 от Решение за провеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 12 май 2016г.

С оспорената от вносителя т. 6 на Решението е формулиран въпросът „Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерството

на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна изборителна система с абсолютно мнозинство в два тура?“.

За да се прецени съответствието на оспореното Решение в тази му част с Конституцията, се налага следването на същата линия на разсъждения както и по т. 2 : Промените могат ли да се ограничат до ниво закон или очертават правната необходимост от конституционни изменения, а ако такива са необходими, и от чия компетентност са- на ВНС или на обикновено Народно събрание.

Действащата Конституция е установила модела на държавната власт, на нейното осъществяване чрез система от държавни органи, носители на различните власти, функционално обвързвайки ги с основните конституционни принципи - народния суверенитет, разделението на властите, правовата държава. Принципът за разделение на властите, прогласен с чл. 8 от Конституцията трябва да се тълкува във връзка с разпоредбите, уреждащи формирането, структурата, взаимодействието на учредените власти и техните правомощия. Учредените институции изразяват разделението на властите, но само в рамките на единната конституционна система. При парламентарната форма на управление еднокамарното народно събрание упражнява законодателната власт и осъществява контрол върху правителството, изпълнителната власт е концентрирана в Министерския съвет, а съдебната власт се осъществява от съответните конституционни органи. Действащият конституционен модел не осигурява на отделните власти пълна и абсолютна независимост една от друга. Напротив, той е конструиран по начин, осигуряващ равновесието и баланса помежду им, така, че самостоятелността да не изключва сътрудничеството, а противопоставянето- взаимодействието.

Дефинирайки управлението във функционален смисъл, съвременната конституционноправна теория го определя като дейност по осъществяване на политически ръководни функции. Министерският съвет е политическият връх на изпълнителната власт. Той е нейният титуляр и съгласно чл. 105, ал. 1 от Конституцията ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, а според ал. 2 на същата разпоредба осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на Въоръжените сили. Отделните министри са част от състава на Министерския съвет, заедно с министър-председателя и заместник министър-председателите, и по правило ръководят министерства, освен в случай, че Народното събрание е решило друго (фигурата на „министър без портфейл“) - чл. 108, ал. 1 и 3 от Конституцията.

Анализът на разпоредбите, систематично разположени в Глава пета на Конституцията - „Министерски съвет“, разгледани комплексно, обосновава виждането, че изпълнителната власт са правителството и държавната администрация- чл. 105 - 106, 116 от Конституцията. Те са конструирани конституционно така, че функционално правителството да създава съответните политики, да упражнява всички формиращи, координиращи и контролни правомощия в обхвата на понятието държавно ръководство, докато компетентността на администрацията е установена като осъществяване на държавната дейност в организационно-технически и експертен план, като изпълнение на вече взетите политически решения. В този смисъл държавната администрация следва да бъде разглеждана като един устойчив, неполитически и експертен компонент от механизма на държавната власт. От това следва, че правителството и държавната администрация са два сегмента на изпълнителната власт, които упражняват своята компетентност в единство и в неразривна връзка помежду си. Важно да се изтъкне също, че цялата изпълнителна власт е

изградена при съблюдаване на няколко основни начала, приложими по отношение на всички нейни части, независимо от формата на структурното им обособяване: непрекъснатост, йерархичност, единство, назначаемост, колегиалност и ресорност.

Отнесени към конкретиката на настоящия конституционен спор, тези базисни положения ясно очертават разбирането, че министърът, като централен едноличен държавен орган и същевременно ръководител на Министерството на вътрешните работи, както и самата институция, са част от структурата на изпълнителната власт, която по правило е вертикална. За изпълнението, респ. неизпълнението на своите конституционни задължения, включително тези по осигуряване на обществения ред и националната сигурност, Министерският съвет подлежи на контрол от парламента, който го е излъчил и носи политическа отговорност пред него. Наред с това, изпълнителната власт същевременно е контролирана и от съдебната власт по линия на съдебния контрол върху нейните актове-индивидуални и общи административни актове, както и подзаконови нормативни актове.

Разглеждано като статус- устройство, функции и правомощия, изцяло покриващи критериите на конституционната рамка на структурата на изпълнителната власт, Министерството на вътрешните работи (МВР) се ръководи от министър, който провежда държавната политика, нейните приоритети, стратегии, програми, цели и задачи, свързани с дейността на МВР и отговаря за изпълнението им. В негова изключителна компетентност е възложено и създаването на районните управления в областните дирекции на МВР (чл. 42, ал. 4 от Закона за МВР (ЗМВР), докато областните дирекции, представляващи основни структури на МВР за осъществяване на основните ѝ дейности, формирани на териториален принцип и районите им на действие се определят с акт на Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи - чл. 42, ал. 1

ЗМВР. Според действащата правна уредба областните дирекции се ръководят от директори, а районните управления- от началници, които се назначават от министъра на вътрешните работи. Те са държавни служители по смисъла на чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР и се назначават след провеждане на конкурс.

Директорите на областните дирекции и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи имат своето точно фиксирано място в изградената йерархична структура на министерството, характерна въобще за изпълнителна власт, така както тя е конституционно уредена.

Големият въпрос тук е, ако тези директори се избират пряко- с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура, ще промени ли това конституционния модел на изпълнителната власт.

Конституционният съд приема, че отговорът е положителен. На първо място немислима е каквато и да било съвместимост между съблюдаването на конституционните изисквания на чл. 105, ал. 1 и 2 и чл. 108 към Министерския съвет и министъра на вътрешните работи за осигуряване на обществения ред и националната сигурност, и отпадането на отговорността им за подбора на кадрите, чрез които се осъществява държавната политика в тази област. Проблемът възниква с особена острота и защото става дума за ръководителите на основни териториални структури на МВР, които по дефиниция изпълняват своите служебни задължения в условията на субординация и подчиненост на главния секретар на МВР.

Второ, при действащия конституционен модел би възникнала колизия и във веригата на демократичната легитимност в статуса и структурата на конкретни държавни органи и техните служители. Така например, директор на областна дирекция на МВР, който е избран с пряк

избор, не може да бъде поставен на пряко подчинение на главния секретар на МВР, който е най- висшата професионална длъжност в министерството и същевременно има качеството на държавен служител, назначаван с указ на президента по предложение на Министерския съвет.

Трето, възможността включването на пряко избран директор на областна дирекция в строго йерархичната структура на МВР, с присъщата ѝ субординация, отчетност и контрол, поражда риск той да провежда собствена политика, според личните си виждания за дейността на дирекцията, като пренебрегва политиката на Министерския съвет в областта на вътрешните работи и сигурността, за която правителството носи политическа отговорност. Откриването, дори и само хипотетично на възможност за провеждане на местни политики точно в този ресор би се оказало в колизия с конституционно установения унитарен характер на държавата.

Четвърто, по правило Конституцията не допуска възможността лица, избрани пряко от народа, да бъдат част от структурата на изпълнителната власт. Единственото изключение е това по чл. 139, ал. 1 от Конституцията по отношение на кмета на община, който е орган на изпълнителната власт в общината, избира се пряко, но в своята дейност се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението. Ако конституционният законодател допускаше възможността за подобен подход и в друга сфера на изпълнителната власт, той би я уредил изрично. Става дума за изключение, което не може да се тълкува разширително. Ако прекият избор на кметовете напълно кореспондира с конституционно възложената им власт и отговорност, това не може да бъде пренесено механично по отношение на директорите и началниците в централизираната йерархична система на МВР.

Пето, прекият избор предполага провеждането на предизборна кампания- процедури по номиниране на кандидати, агитация в тяхна полза,

предизборни събрания, неминуемото поемане на ангажименти към избирателите, повдига и въпроси за финансирането на кампанията. Това допуска прякото или непряко участие на политически сили, икономически образувания и други организации в този процес, което не изключва поемането на ангажименти, отклоняващи се от провежданата от Министерския съвет политика. Това обаче е несъвместимо с конституционното изискване на чл. 116, ал. 1 държавните служители, като изпълнители на волята и интересите на нацията, да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Разпоредбата на чл. 116, ал. 2 от Конституцията съдържа изрично възлагане за създаване на законодателна уредба по въпросите на назначаването и освобождаването на държавните служители, на възможността им да членуват в политически партии и синдикални организации, както и да упражняват правото си на стачка. Такава законодателна уредба се съдържа в Закона за държавния служител и Закона за МВР. С нея са доразвити базисните конституционни положения относно статуса на държавните служители, към когото ЗМВР поставя и допълнителни изисквания- да не могат да членуват в политически партии, да осъществяват политическа дейност, да изразяват политически възгледи, както и да предприемат други действия по служба, с които се нарушава политическият им неутралитет. Възможността за политизиране на системата на МВР означава миниране на принципите на нейното функциониране.

За Конституционния съд е недопустимо механичното пренасяне на изборите, разглеждани като демократичен способ за конституиране на представителни органи, върху елементи от организационната структура на държавната администрация, и то по отношение на политически неутрални служители в нея. Ето защо, решаването на въпроса, предложен като предмет на национален референдум, изисква предприемането на промени в Конституцията, тъй като е несъвместим със съществуващия конституционен модел на изпълнителната власт. Такова изменение на

основния закон обаче е от компетентността не на обикновено, а на Велико Народно събрание, защото отново опира до промяна във формата на държавно управление. Това е така, защото съществено се променят структурата и формирането, а следователно и статусът на държавни органи в системата на изпълнителната власт. Съдът отново подчертава позицията си, че не могат да бъдат предмет на национален референдум въпроси, отнасящи се до промяна на действащата Конституция, които са от изключителната компетентност на ВНС. Ето защо, оспореното Решение и в частта по т. 6 противоречи на Конституцията.

Конституционният съд намира за необходимо още веднъж да акцентира, че националният референдум по своята същност и действие е мощно средство за пряко упражняване на държавната власт от гражданите. Той съществено се отличава от други форми на участие и в никакъв случай не е разновидност на социологическо проучване. Това налага Народното събрание стриктно да упражнява възложените му по силата на Конституцията и закона правомощия, за да не допусне народът да бъде подвеждан да участва в гласуване, за което изначално е ясно, че резултатът от националния референдум няма да произведе целените правни последици.

В заключение, като съобрази гореизложеното, Конституционният съд намира, че искането на президента е основателно и следва да бъде уважено изцяло. Решението за произвеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 12.05.2016 г., в частта му по т. 2, 4 и 6, противоречи на Конституцията.

Воден от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

РЕШИ:

ОБЯВЯВА ЗА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННО Решение за произвеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 12.05.2016г., (обн. ДВ, бр. 37 от 2016г.), в частта по точки 2, 4 и 6, с която са приети въпросите, както следва:

-по т. 2: „Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?“;

-по т. 4: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при провеждане на изборите и референдумите?“;

-по т. 6: „Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?“

Председател: Борис Велчев